

CARLOS VINÍCIUS ALVES RIBEIRO

Prefácio

Maria Sylvia Zanella Di Pietro

Apresentação

Floriano de Azevedo Marques Neto

MINISTÉRIO PÚBLICO – FUNÇÕES EXTRAJUDICIAIS

HISTÓRICO, NATUREZA JURÍDICA,
DISCRICIONARIEDADE, LIMITES E CONTROLE

Belo Horizonte



2015

© 2015 Editora Fórum Ltda.

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos xerográficos, sem autorização expressa do Editor.

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari	Flávio Henrique Unes Pereira
Alécia Paolucci Nogueira Bicalho	Floriano de Azevedo Marques Neto
Alexandre Coutinho Pagliarini	Gustavo Justino de Oliveira
André Ramos Tavares	Inês Virgínia Prado Soares
Carlos Ayres Britto	Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
Carlos Mário da Silva Velloso	Juarez Freitas
Cármem Lúcia Antunes Rocha	Luciano Ferraz
Cesar Augusto Guimarães Pereira	Lúcio Delfino
Clovis Beznos	Márcia Carla Pereira Ribeiro
Cristiana Fortini	Márcio Cammarosano
Dinorá Adelaide Musetti Grotti	Marcos Ehrhardt Jr.
Diogo de Figueiredo Moreira Neto	Maria Sylvia Zanella Di Pietro
Egon Bockmann Moreira	Ney José de Freitas
Emerson Gabardo	Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho
Fabrizio Motta	Paulo Modesto
Fernando Rossi	Romeu Felipe Bacellar Filho
	Sérgio Guerra



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo

Av. Afonso Pena, 2770 – 16º andar – Funcionários – CEP 30130-007
Belo Horizonte – Minas Gerais – Tel.: (31) 2121.4900 / 2121.4949
www.editoraforum.com.br – editoraforum@editoraforum.com.br

C484m	<p>Ribeiro, Carlos Vinicius Alves</p> <p><i>Ministério público – funções extrajudiciais</i>: Histórico, natureza jurídica, discricionariedade, limites e controle / Carlos Vinicius Alves Ribeiro – 1. ed.</p> <p>– Belo Horizonte: Fórum, 2015.</p> <p>208p.</p> <p>ISBN 978-85-450-0051-8</p> <p>1. Direito Constitucional. 2. Direito Administrativo. 3. Ministério Público.</p> <p>I. Título. II. Ribeiro, Carlos Vinicius Alves.</p> <p>CDD: 352.885</p> <p>CDU: 342.518</p>
<p>Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):</p> <p>RIBEIRO, Carlos Vinicius Alves. <i>Ministério público – funções extrajudiciais</i>: Histórico, natureza jurídica, discricionariedade, limites e controle. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. 208p.</p>	

1021011

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS	17
LISTA DE SIGLAS	19
PREFÁCIO	
Maria Sylvia Zanella Di Pietro	21
APRESENTAÇÃO	
Floriano de Azevedo Marques Neto	25
INTRODUÇÃO	27
CAPÍTULO 1	
O MINISTÉRIO PÚBLICO	29
1.1 Ministério Público: antecedentes históricos	29
1.2 Reconstruindo a história do Ministério Público brasileiro, em busca da gênese de suas funções extrajudiciais na tutela de interesses metaindividuais	31
1.2.1 A primeira fase da instituição	31
1.2.2 A gênese da atuação na esfera cível	33
1.2.3 O Ministério Público na defesa do interesse público	36
1.2.4 A primeira lei orgânica do Ministério Público	38
1.2.5 O nascimento da “ação civil pública”	39
1.2.6 A doutrina de tutela dos interesses de metaindividuais	39
1.2.7 A lei de ação civil pública	41
1.2.8 O surgimento da atuação extrajudicial	42
1.3 O novo Ministério Público brasileiro	44
1.3.1 A Constituinte	44
1.3.2 Os alicerces do novo Ministério Público	52
1.4 A natureza jurídica do Ministério Público — Aspecto orgânico	55

CAPÍTULO 2

ATRIBUIÇÕES EXTRAJUDICIAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....61

2.1	Atribuições do Ministério Público.....	61
2.2	Atribuições extrajudiciais do Ministério Público.....	65
2.2.1	A gênese: os atendimentos ao público	65
2.2.1.1	O Ministério Público resolutivo	66
2.2.1.2	A eficiência dos mecanismos extrajudiciais do Ministério Público.....	70
2.3	Ferramentas extrajudiciais do Ministério Público para a solução de conflitos metaindividuais	77
2.3.1	Inquérito civil	77
2.3.1.1	Instrumentos de pluriparticipação nas atividades extrajudiciais do Ministério Público.....	80
2.3.1.2	Recomendação	82
2.3.1.3	Ajustamento de conduta.....	84
2.4	Funções extrajudiciais no direito comparado.....	87
2.4.1	Portugal.....	87
2.4.2	Espanha.....	88
2.4.3	França	89
2.4.4	Itália	89
2.4.5	Inglaterra.....	90
2.4.6	Estados Unidos da América	91
2.4.7	Argentina	92
2.5	Natureza jurídica das funções extrajudiciais do Ministério Público brasileiro	94
2.5.1	Função	94
2.5.2	As funções típicas do Estado	95
2.5.3	Função administrativa	102
2.5.4	Caracterização da atividade extrajudicial do Ministério Público como função administrativa	104
2.5.4.1	As típicas atividades compreendidas na função administrativa	109
2.5.4.2	Atividades extrajudiciais do Ministério Público: o reconhecimento de uma nova fronteira nas funções administrativas	114

CAPÍTULO 3

DISCRICIONARIEDADE NAS ATIVIDADES EXTRAJUDICIAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....117

3.1	Apontamentos sobre a discricionariedade	118
3.1.1	Formas de atribuição da discricionariedade	118
3.1.2	Os elementos componentes da discricionariedade.....	128
3.1.3	Sondando a existência de discricionariedade na atividade extrajudicial do Ministério Público.....	130
3.1.3.1	Discricionariedade na valoração do móvel gerador da atuação do Ministério Público.....	131

3.1.3.2	Discrecionariedade na eleição do momento de agir	132
3.2	Desvios no manejo dos instrumentos extrajudiciais	137
3.2.1	Instauração do inquérito civil público.....	137
3.2.1.1	Motivar e justificar a instauração do inquérito civil público: uma obrigação constitucional esquecida	141
3.2.1.2	O acesso ao teor do inquérito civil público – A verdadeira transparência	145
3.2.2	Fase instrutória do inquérito civil público.....	148
3.2.2.1	A requisição com vida própria	148
3.2.2.2	A participação dos interessados quando da realização de perícias	150
3.2.2.3	Prazo para a conclusão do inquérito civil: celeridade processual	152
3.2.3	Fase deliberativa	153
3.2.3.1	Discrecionariedade na eleição da ferramenta extrajudicial passível de manejo para solução concertada do conflito.....	154
3.2.3.1.1	A carta coringa	155
3.2.3.2	A recomendação	161
3.2.3.3	Ajustamento de conduta.....	162
3.3	Balizas e filtros à atuação extrajudicial do Ministério Público	163
3.3.1	Legalidade	164
3.3.2	Interdição intrínseca à arbitrariedade	166
3.3.3	Motivação	167
3.3.4	Finalidade	169
3.3.5	Procedimentalidade	173
3.3.6	Proporcionalidade	174
3.3.6.1	Adequação virtual ao atingimento do resultado	176
3.3.6.2	Necessidade ou mínima lesão	177
3.3.6.3	Proporcionalidade em sentido estrito	178
3.3.7	Razoabilidade.....	179
3.3.8	Proteção da confiança legítima.....	182
3.3.9	Eficiência	183
3.3.10	Princípios gerais do direito – Segurança jurídica	185
3.3.11	Autovinculação por meio de critérios guias	186
3.3.12	Precedentes	187
3.4	As formas de controle da atuação extrajudicial do Ministério Público.....	190
3.4.1	Controle cidadão	190
3.4.2	Controle administrativo pelos órgãos da administração superior do Ministério Público.....	191
3.4.3	Controle judicial	193
CONSIDERAÇÕES FINAIS		197
REFERÊNCIAS.....		203